

# O labirinto do Brasil

*Entre regionalismo, BRICS+ e direitos humanos*

Monica Herz / Giancarlo Summa

A política externa do terceiro governo de Lula é marcada por três prioridades que se entrelaçam: integração regional, rediscussão dos equilíbrios geopolíticos globais e busca por novos parceiros econômicos. Diante de uma situação global mais confusa e tensa, porém, o Brasil se vê hoje com peso político e econômico menor – inclusive nos BRICS, bloco que sofre crescente influência chinesa. O desafio é ajudar a construir para a América Latina uma política de *não alinhamento ativo*, equidistante de Washington e Pequim, defendendo os direitos humanos, a desnuclearização e a proteção ambiental.

Luiz Inácio Lula da Silva voltou à Bolívia na terça-feira 9 de julho de 2024, 15 anos depois da última visita, durante seu segundo mandato presidencial. Em todos esses anos, nenhum outro presidente brasileiro tinha pisado no país andino, que compartilha com o Brasil mais de 3.400 quilômetros de fronteiras e é seu maior fornecedor de gás natural. Lula foi prestar solidariedade ao presidente progressista Luis Arce, que escapara dias antes de uma tentativa de golpe militar, para anunciar novos investimentos brasileiros na área de

---

**Monica Herz:** é professora titular do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Foi uma das fundadoras do Instituto Latino-Americano para o Multilateralismo (ILAM).

**Giancarlo Summa:** foi diretor de comunicação da Organização das Nações Unidas (ONU) no Brasil, México e África ocidental; atualmente, é pesquisador na École des Hautes Études en Sciences Sociales em Paris (EHESS). Foi um dos fundadores do Instituto Latino-Americano para o Multilateralismo (ILAM).

**Palavras-chave:** direitos humanos, integração, multilateralismo, não alinhamento, BRICS, Brasil.

energia e gás além de celebrar um dos poucos resultados concretos da política externa de seu terceiro governo: a entrada da Bolívia como membro efetivo do Mercosul, o combalido Mercado Comum do Sul<sup>1</sup>. No fim de semana anterior, Javier Milei, o presidente de extrema direita da Argentina, esnobou a reunião dos chefes de Estado do Mercosul que celebrava o ingresso da Bolívia e preferiu participar da reunião da Conferência de Ação Política Conservadora (CPAC), no Balneário Camboriú, no sul do Brasil, juntamente com o ex-presidente Jair Bolsonaro.

«O bom funcionamento do Mercosul, que agora tem a satisfação de acolher a Bolívia como membro pleno, concorre para a prosperidade comum», disse Lula. O presidente brasileiro anunciou também ter convidado a Bolívia para participar da Cúpula dos chefes de Estado do G-20, as 20 maiores economias do mundo, que será realizada em novembro de 2024 no Rio de Janeiro, para se somar à iniciativa do Brasil – que exerce a Presidência rotativa do grupo – de combate à fome e à pobreza. « O presidente Arce – acrescentou Lula – manifestou o interesse boliviano de ingressar nos BRICS. (...) O Brasil vê como muito positiva a inclusão da Bolívia e de outros países de nossa região»<sup>2</sup>.

Há um simbolismo revelador no retorno de Lula à Bolívia. Como nos dois primeiros mandatos (2003-2010), a política externa de seu terceiro governo é marcada por três prioridades que se entrelaçam: o processo de integração regional latino-americana; a rediscussão dos equilíbrios geopolíticos e das instituições de governança globais; e a busca por novos parceiros econômicos e investimentos internacionais. No entanto, hoje a situação global é muito mais confusa e tensa, enquanto o peso político e econômico do Brasil ficou menor – inclusive nos BRICS, o bloco criado com Rússia, Índia, China e África do Sul.

Em 20 de março de 2003, logo no início do primeiro governo Lula, uma coalizão militar liderada pelos Estados Unidos invadiu o Iraque, com o objetivo de depor o ditador Saddam Hussein e colocar no poder um governo aliado. O pretexto para a invasão fora a suposta presença de «armas de destruição de massa» no país, com as quais o regime de Hussein poderia ameaçar

---

1. Os países fundadores do Mercosul, em 1991, foram Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Em 8 de julho de 2024, o presidente da Bolívia, Luis Arce, entregou o Instrumento de Ratificação do Protocolo de Adesão ao Mercosul ao seu colega paraguaio, Santiago Peña, durante a Cúpula de Chefes de Estado e Estados Associados, em Assunção. A Venezuela tinha sido aceita como membro pleno do bloco, mas foi suspensa em 2017. Os países associados são Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname.

2. «Declaração à imprensa do presidente Lula após reunião bilateral com o presidente da Bolívia, Luis Arce», 9/7/2024, disponível em <[www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2024/declaracao-a-imprensa-do-presidente-lula-apos-reuniao-bilateral-com-o-presidente-da-bolivia-luis-arce](http://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2024/declaracao-a-imprensa-do-presidente-lula-apos-reuniao-bilateral-com-o-presidente-da-bolivia-luis-arce)>.

o Ocidente. Era uma mentira sem fundamento, que a administração *neoliberal* do então presidente George W. Bush propagou às chancelarias e à mídia do mundo inteiro. Além dos EUA, 40 diferentes nações enviaram tropas para o Iraque<sup>3</sup>. Foi uma operação militar não autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, e portanto ilegal e ilegítima, e que terminou melancolicamente quase 20 anos mais tarde. Após destruir o exército iraquiano e fuzilar Hussein, os EUA foram incapazes de administrar o caos que tinham criado; as tropas foram sendo retiradas aos poucos, até que as últimas unidades militares cessaram as operações de combate em dezembro de 2011. Quatro meses antes, as tropas dos EUA tiveram também que deixar às pressas o Afeganistão, sob a pressão dos ataques dos talibãs.

O terceiro mandato de Lula, iniciado em janeiro de 2023, começou de baixo da sombra de outro conflito deflagrado de forma unilateral e ilegal por uma potência nuclear: em 24 de fevereiro de 2022, as tropas russas invadiram a Ucrânia e anexaram a região do Donbas. A Ucrânia conseguiu resistir ao ataque russo inicial e começou a receber enormes quantidades de ajuda militar (dos EUA e da Organização do Tratado do Atlântico Norte, OTAN) e econômica (da União Europeia, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial); passados quase dois anos e meio, o conflito se transformou numa *proxy war* (guerra por procuração) dos EUA e seus aliados contra a Rússia e seus aliados. Enquanto isso, a Ucrânia continua sendo destruída e civis e militares morrem aos milhares, à espera de que os equilíbrios no terreno forcem algum tipo de acordo de paz.

**A agressão russa  
contra a Ucrânia  
causou uma  
aceleração da  
remodelação  
dos equilíbrios  
geopolíticos globais**

econômica e diplomática global – uma ofensiva que tem sido especialmente exitosa na América do Sul e na África.

Para além de incontáveis vítimas e destruições materiais, a agressão russa contra a Ucrânia causou também uma aceleração da remodelação, já em andamento, dos equilíbrios geopolíticos globais. Em 2003, os EUA eram a potência hegemônica incontestada num mundo essencialmente unipolar. Vinte anos depois, a China é o maior parceiro comercial de maior parte do planeta, com um PIB nominal superior ao dos EUA, e disputa palmo a palmo a supremacia

---

3. O maior contingente foi o da Grã-Bretanha, com 46.000 soldados. Na coalizão montada pelos EUA com duríssimas pressões diplomáticas entraram também quatro países latino-americanos: República Dominicana, El Salvador, Honduras e Nicarágua (à época, sob a Presidência do empresário conservador Enrique Bolaños). El Salvador enviou o maior contingente militar (5.800 soldados) e sofreu várias baixas. Ver Stephen A. Carney: *Allied Participation in Operation Iraqi Freedom*, Center of Military History United States Army, Washington, DC, 2011.

Esta nova multipolaridade ficou explícita nas votações da Assembleia Geral da ONU, o mais democrático dos organismos das Nações Unidas, onde todos os países são representados e não há direito de veto (mas cujas resoluções, ao contrário das do Conselho de Segurança, não têm poder vinculante). Entre 2 de março de 2022 e 24 de fevereiro de 2023, a Assembleia Geral votou diferentes resoluções sobre a guerra na Ucrânia, que tiveram resultados parecidos: entre 141 e 143 países condenando a invasão, entre cinco e sete votando contra as resoluções (além da própria Rússia, Belarus, Eritreia, Coreia do Norte, Síria e Mali), e entre 32 e 35 se abstendo; mais de uma quinzena de países preferiram não participar das votações<sup>4</sup>. A maioria das abstenções se concentrou na Ásia – a começar por China, Índia e Paquistão – e na África. Na América Latina, os países que, desde a primeira votação, se abstiveram ou não participaram do voto foram os que mantêm laços econômicos, militares e ideológicos mais estreitos com o regime de Vladimir Putin: Bolívia, Venezuela, Cuba e Nicarágua.

As pressões dos EUA e dos aliados ocidentais para isolar diplomaticamente a Rússia naufragaram definitivamente após o início da represália israelense contra a população palestina de Gaza, seguida aos ataques de Hamas em 7 de outubro de 2023. O apoio incondicional a Israel, apesar das dezenas de milhares de vítimas civis e de incontáveis crimes de guerra cometidos por Israel, é visto pelos países do Sul global como uma demonstração da hipocrisia e do *double standard* (padrão duplo) das potências ocidentais, que só defenderiam os direitos humanos e o direito internacional quando for de seu interesse geopolítico.

A contradição ficou evidente nas reações aos pedidos de prisão por crimes de guerra e crimes contra a humanidade emitidos pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) contra Putin (em março de 2023) e contra o primeiro-ministro israelense Benjamin Netanyahu (em maio de 2024). No primeiro caso, a decisão do Promotor-chefe do TPI, Karim Khan, foi festejada pela administração dos EUA (foi «uma decisão justificada», segundo o presidente Joe Biden) e criticada pela Rússia (uma medida «ultrajante e inaceitável», segundo o porta-voz do Kremlin, Dmitry Peskov). No segundo caso, o presidente Biden definiu a decisão do TPI como «ultrajante» e assegurou que ele «garantirá que Israel tenha tudo o que precisa para se defender do Hamas e de todos os seus inimigos»<sup>5</sup>. Todos os países da UE aderem ao TPI, em contraposição a EUA, Israel,

---

4. Na resolução votada em 23 de fevereiro de 2023, a Assembleia Geral «reitera sua exigência de que a Federação Russa retire imediata, completa e incondicionalmente todas as suas forças militares do território da Ucrânia dentro de suas fronteiras internacionalmente reconhecidas, e pede a cessação das hostilidades». «Princípios da Carta das Nações Unidas subjacentes a uma paz abrangente, justa e duradoura na Ucrânia», A/RES/ES-11/6, 23/2/2024.

5. Robert Tait: «Biden Attacks Request by ICC Prosecutor for Netanyahu Arrest Warrant» em *The Guardian*, 21/5/2024.

Rússia, China e Índia. Ainda assim, com poucas exceções, os países europeus adotaram posturas similares à de Washington, apoiando o mandado de prisão contra Putin e criticando ou expressando reservas em relação à ação contra Netanyahu.

A medida judicial contra Putin criou uma situação diplomaticamente embaraçosa para o Brasil e a África do Sul, os dois únicos membros dos BRICS originais que aderem ao TPI e ao longo das décadas, de forma geral, ratificaram todas as convenções das Nações Unidas em matéria de direitos humanos.

**A medida judicial  
contra Putin criou  
uma situação  
embaraçosa para  
o Brasil e a África  
do Sul, os dois  
únicos membros  
dos BRICS originais  
que aderem ao TPI**

O governo de Pretória teve que fazer gestões discretas com Moscou para assegurar que Putin não participasse da reunião dos chefes de Estado dos BRICS organizada na África do Sul em agosto de 2023, evitando assim de ter que descumprir suas obrigações com o TPI, ou seja, a execução do mandado internacional de prisão contra o líder russo (a Rússia foi representada pelo ministro das Relações Exteriores, Sergei Lavrov). No Brasil, o chanceler Mauro Vieira deu uma declaração ambígua sobre o assunto<sup>6</sup>, enquanto Lula chegou a colocar em discussão a autoridade do TPI e a adesão do Brasil ao organismo. «Se eu for presidente do Brasil e ele [Putin] for para o Brasil, não há por que ele ser preso, ele não será preso», afirmou Lula numa viagem para Nova Délhi em setembro de 2023. Dois dias depois, ele recuou, dizendo que seria a Justiça brasileira a decidir sobre uma eventual prisão de Putin. E emendou: «Eu quero muito estudar a questão do Tribunal Penal Internacional. (...) Não estou dizendo que vou sair do Tribunal. Eu só quero saber por que Estados Unidos não é signatário, por que a Índia não é signatária, por que a China e a Rússia não são signatárias e por que o Brasil é signatário»<sup>7</sup>. O Brasil aderiu oficialmente ao Estatuto de Roma, que deu vida ao TPI, em setembro de 2002, ainda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, semanas antes que Lula ganhasse sua primeira eleição presidencial. Oficialmente, Putin continua convidado para participar da próxima cúpula dos chefes de Estado do G-20, que acontecerá em

6. «[O mandado de prisão contra Putin] é uma questão que tem que ser examinada à luz do processo estabelecido. Eu, pessoalmente, não conheço ainda e não vi. O Brasil é parte do Tribunal Penal Internacional, que nós respeitamos e seguimos. O TPI não é integrado por todos os países, então tem também uma abrangência que não é total, não é global. É limitada. Nós temos que, sobretudo, conhecer melhor as condições. Não há uma posição firmada nem oficial sobre isso». Guilherme Amado e Edoardo Ghirotto: «Chanceler de Lula sobre mandado contra Putin: 'Brasil segue Tribunal de Haia'» em *Metrópoles*, 21/3/2023.

7. «Após dizer que convidaria Putin ao Brasil, Lula fala em reavaliar TPI, que já determinou prisão de quatro ditadores; entenda» em *O Globo*, 11/9/2023.

novembro de 2024 no Rio de Janeiro – o Brasil exerce neste ano a Presidência rotativa do grupo. Segundo informações da mídia brasileira, o governo estaria tentando encontrar uma forma legal que permitiria a vinda do líder russo sem correr o risco de que algum juiz determine sua prisão. Até meados de julho, o Kremlin não tinha confirmado a presença de Putin na reunião.

Nos primeiros 18 meses de seu novo mandato como presidente, Lula tem usado tons muito mais ácidos de que no passado para criticar a política internacional das potências ocidentais, as assimetrias de poder global, a «paralisia» do Conselho de Segurança da ONU e a «representação desigual e distorcida na direção do FMI e do Banco Mundial»<sup>8</sup>. Ao mesmo tempo, a articulação ao redor dos BRICS, com uma agenda ampliada, adquiriu maior importância do que em seus dois primeiros mandatos. «O BRICS não é mais só uma reunião de países grandes, não», disse Lula ao encontrar um grupo de empresários bolivianos em sua viagem em julho de 2024. «Os BRICS agora representam o Sul global»<sup>9</sup>.

### Um equilíbrio difícil entre integração regional e aposta nos BRICS+

Desde que a maioria dos países latino-americanos tornaram-se independentes, no início do século XIX, eles têm permanecido na área de influência dos EUA, que exerceram seu poder com um mix de diplomacia, força bruta (econômica e, quando necessário, militar) e hegemonia cultural. Enquanto México e América Central, por razões geográficas e históricas, continuam com a bússola apontada quase exclusivamente para os EUA, desde o início do século XXI a América do Sul começou um processo de diversificação de suas trocas comerciais e de sua política internacional. Esta nova fase iniciou-se com a eleição, entre 1998 e 2006, de líderes de esquerda ou progressistas nos principais países da região. Em 2005, uma frente liderada por Lula (Brasil), Néstor Kirchner (Argentina) e Hugo Chávez (Venezuela) rejeitou definitivamente a proposta dos EUA de criar uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que teria ampliado ao âmbito continental a camisa de força econômica aceita pelo México ao assinar o Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (NAFTA, em inglês) de 1994<sup>10</sup>. Os resultados desta escolha ficaram logo evidentes. Entre 2000 e 2020, o comércio da China com a América Latina e o Caribe cresceu 26 vezes e, de acordo com o Fórum Econômico Mundial,

---

8. «Presidente pede união global contra desigualdade, fome e mudanças climáticas na Assembleia Geral da ONU» em *Presidência da República*, 19/9/2023, disponível em <[www.gov.br/](http://www.gov.br/)>.

9. «Discurso do presidente Lula durante o Fórum Empresarial Bolívia - Brasil em Santa Cruz de la Sierra», 9/7/2024, disponível em *Presidência da República*, <[www.gov.br/](http://www.gov.br/)>.

10. Em 2020, o NAFTA foi substituído pelo Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA, na sigla em inglês).

deve duplicar até 2035, alcançando mais de 700 bilhões de dólares estadunidenses<sup>11</sup>. Em 2022, as importações e exportações entre a China e América do Sul e América Central (ou seja, sem o México) alcançaram 351 bilhões de dólares, ou seja, 54 bilhões de dólares a mais do que os fluxos comerciais com os EUA<sup>12</sup>. No entanto, a China importa da América Latina essencialmente *commodities* agrícolas e minerais e exporta de volta produtos industriais manufaturados: o mesmo círculo vicioso que há décadas condena a região a um desenvolvimento fraco e frágil.

Do ponto de vista diplomático, a rejeição da ALCA marcou também o início de um período de grande efervescência, com a criação de duas novas organizações intergovernamentais: a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), integrada por 12 países da América do Sul (2008), e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), com a participação de 33 países (2010). Ambas as iniciativas foram impulsionadas pela liderança do Brasil sob a Presidência de Lula e concretizadas pela habilidosa ação dos seus dois estrategistas da política internacional, o ministro das Relações Exteriores Celso Amorim e o assessor especial Marco Aurélio Garcia<sup>13</sup>. Lula também se esforçou para relançar o Mercosul e ampliar o número de países participantes. Todos os esforços para aprofundar a integração regional, no entanto, foram implodidos após a crise política no Brasil (o golpe parlamentar contra a presidenta Dilma Rousseff em 2016 e a eleição do candidato de extrema direita Jair Bolsonaro em 2018) e à chegada ao poder de presidentes conservadores na Argentina, Paraguai, Peru e Chile. A Unasul cessou de funcionar em 2018, e as outras entidades regionais entraram em animação suspensa.

**Desde o início de seu terceiro mandato, em 1 de janeiro de 2023, Lula e seu governo tentaram relançar a Unasul sem qualquer resultado**

Desde o início de seu terceiro mandato, em 1 de janeiro de 2023, Lula e seu governo tentaram relançar a Unasul sem qualquer resultado. Após uma primeira reunião em Brasília, com a participação de 11 presidentes de países da América do Sul, em 30 de maio de 2023, foi impossível organizar uma segunda reunião. Não somente há presidentes de diferentes matizes da direita em vários países da região (Argentina, Uruguai,

---

11. Werner Raza e Hannes Grohs: «Trade Aspects of China's Presence in Latin America and the Caribbean», Parlamento Europeu, Departamento de Política de Relações Externas, Direção Geral de Políticas Externas da União, PE 702.572, 11/2022, disponível em <[www.europarl.europa.eu/](http://www.europarl.europa.eu/)>.  
12. Marco Aquino e Adam Jourdan: «China Widens South America Trade Highway with Silk Road Mega Port» em *Reuters*, 18/1/2024.

13. Celso Amorim é hoje assessor especial de Lula para as questões internacionais. Marco Aurélio Garcia morreu em 2017.

Paraguai, Equador e Peru), como, até no campo progressista, não há consenso sobre como lidar com a crise política na Venezuela ou a guerra na Ucrânia. No Itamaraty, admitem que, no momento, não há condições para a reativação da Unasul ou a criação de uma nova entidade parecida. Lula não esconde sua frustração com a situação. «Nunca estivemos tão separados como agora. Temos que assumir a responsabilidade de decidir que América do Sul queremos e que integração queremos», desabafou o presidente brasileiro durante uma viagem de Estado para a Colômbia, em abril de 2024<sup>14</sup>.

Apesar das muitas limitações e de um déficit estrutural de legitimidade, a única entidade regional que continua funcionando ininterruptamente até hoje é a Organização dos Estados Americanos (OEA), criada em 1948 e com sede em Washington, uma organização que historicamente tem sido subordinada aos EUA e seus interesses estratégicos. A Celac, relevante por congregar todos os países latino-americanos, é um fórum com baixo nível de institucionalização e incidência política.

A América Latina e o Caribe têm uma antiga tradição multilateralista, em que os conflitos entre Estados têm sido resolvidos quase exclusivamente por via diplomática e não pelas armas<sup>15</sup>. Uma dúzia de países da região participou da criação da Sociedade das Nações, em 1920, e 20 países estiveram entre as 51 nações fundadoras da ONU, em 1945. Mas, apesar da cansada retórica sobre a *pátria grande*, a integração latino-americana continua uma quimera. É desanimador constatar que, num espaço temporal bem menor e em condições políticas bem mais complexas, as instituições regionais africanas tenham avançado muito mais. A União Africana (UA), com 53 países membros, foi criada em 2001 sobre as bases da Organização da Unidade Africana (OUA), fundada no auge do processo de descolonização, em 1963. Em pouco mais de vinte anos, a UA se tornou um ator político reconhecido, influente e atuante na África, e cada vez mais independente das influências das antigas potências coloniais.

Durante os primeiros mandatos de Lula, o Brasil esteve envolvido no processo de criação do grupo BRICS. O nome (inicialmente sem s) fora criado em 2001 por um analista da Goldman Sachs, Jim O'Neill, para indicar as principais economias emergentes (Brasil, Rússia, Índia e China). O grupo se reuniu formalmente pela primeira vez à margem da Assembleia Geral da ONU

---

14. «América do Sul dividida frustra planos de Lula para nova integração regional» em *Reuters*, 25/4/2024.

15. Com relação à invasão do Iraque e da Ucrânia, é interessante notar que quase um século atrás, na Conferência Pan-Americana de 1928, em Havana, os 21 países participantes adotaram por unanimidade uma resolução afirmando que «a guerra de agressão constitui um crime internacional contra a espécie humana». «Panel II: Comparative Analysis of International and National Tribunals» em *NYLS Journal of Human Rights* vol. 12 Nº 3, art. 3, p. 549.



de 2006, em Nova York. A primeira cúpula dos BRIC aconteceu em 2009, na Rússia. Dois anos mais tarde, durante a terceira cúpula, em Sanya (China), a África do Sul passou a fazer parte do bloco, acrescentando o S (de South Africa) à sigla<sup>16</sup>.

A sucessora de Lula, Dilma Rousseff, no entanto, demonstrou pouco interesse e ainda menor aptidão para a política internacional, e o Brasil parou de ter um papel de protagonismo no grupo. A participação do Brasil virou só protocolar durante os governos de Michel Temer, após o golpe parlamentar contra a presidenta Rousseff, e de Bolsonaro. Nestes anos, os BRICS continuaram realizando as reuniões de cúpula anuais, sem qualquer coordenação política ou diplomática mais significativa, com exceção da criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), em 2015, com sede em Shangai.

Gradativamente, o bloco foi se transformando em mais uma peça da expansão da área de influência chinesa. Na cúpula de Joanesburgo, em agosto de 2023, os chineses impuseram a criação dos BRICS+, com a entrada de cinco

**Gradativamente,  
o bloco foi se  
transformando em  
mais uma peça da  
expansão da área de  
influência chinesa**

novos países membros: Egito, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã. A iniciativa foi muito mal recebida pelo Brasil, que, com razão, temia a diluição de seu poder político no bloco ampliado. Como contrapartida, o Brasil exigiu também a admissão de um país aliado, a Argentina, que desde 2019 tinha voltado a ter um governo progressista.

«Os chineses não nos deixaram qualquer escolha. A única forma de impedir a ampliação teria sido o Brasil romper, e isso não podíamos fazer», revela um diplomata brasileiro que participou da tensa negociação, e que pediu para não ser identificado. «Quando Lula voltou à Presidência, encontramos terra arrasada, nada funcionava mais no governo, inclusive no Itamaraty. Os chineses souberam aproveitar este vácuo». Três meses após a reunião, o candidato de extrema direita Javier Milei foi eleito presidente da Argentina, e o país comunicou em seguida que não entraria nos BRICS+. Para Lula e o Brasil, foi uma dura derrota diplomática.

No papel, os BRICS+ são um bloco até mais poderoso economicamente que o G-7, o grupo dos países ocidentais mais ricos (EUA, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão e Reino Unido). Utilizando os dados mais recentes do Banco Mundial, o economista Jeffrey Sachs, da Universidade de Columbia, calculou que os BRICS+, que reúnem 45% da população mundial, são responsáveis hoje por 35,2% da produção global, contra 29,3% do G-7. Há 30 anos, em 1994, o

---

16. «BRICS: A história» em *Planalto*, <[www.gov.br/planalto/pt-br/agenda-internacional/missoes-internacionais/reuniao-do-brics-2023/historia-do-brics](http://www.gov.br/planalto/pt-br/agenda-internacional/missoes-internacionais/reuniao-do-brics-2023/historia-do-brics)>.

G-7 era responsável por 45,3% da produção mundial, contra somente 18,9% dos dez países dos BRICS+. As coisas mudaram, escreveu Sachs: «Os novos dados destacam a mudança de uma economia mundial liderada pelos EUA para uma economia mundial multipolar, uma realidade que os estrategistas dos EUA até agora não conseguiram reconhecer, aceitar ou admitir»<sup>17</sup>.

As implicações futuras para o Brasil e a América Latina desta mudança de centro de gravidade são difíceis de serem avaliadas exatamente. Com a ampliação do BRICS+, os países membros com sistemas políticos democráticos e eleições multipartidárias competitivas (África do Sul, Brasil e Índia) ficaram em franca minoria: três entre dez. E todos os novos integrantes, assim como Rússia e China, têm em comum o desrespeito sistemático pelos direitos humanos. Por outro lado, há também claramente uma diluição do peso econômico – e, conseqüentemente, político – do Brasil neste novo mundo multipolar. Entre os BRICS+, como lembra o inventor do nome do bloco, Jim O’Neill, o Brasil e a Rússia representam aproximadamente a mesma parcela do PIB global que representavam em 2001, e a África do Sul já nem sequer é a maior economia da África (foi ultrapassada pela Nigéria)<sup>18</sup>. Do ponto de vista econômico, China e Índia são os sócios majoritários do bloco, ainda que em forte competição entre si e com objetivos estratégicos divergentes na maioria dos casos (e com uma disputa de fronteiras que no passado já desembocou num conflito armado).

Apesar do brilho e do reconhecimento pessoal de Lula na cena internacional, o Brasil de hoje é a sombra da potência econômica e diplomática em que tinha se transformado entre 2003 e 2010. Segundo dados do FMI, o PIB brasileiro caiu de 2,46 trilhões de dólares em 2012 para 1,83 trilhões de dólares em 2022, e sua participação nos bens e serviços produzidos no mundo passou de 3,27% para 1,76%. Em outras palavras, despencou 46%. A brutal contração da economia brasileira afetou o peso global da América Latina como um todo. A América Latina concentra 8% da população global, mas em 2022 a região como um todo respondeu por somente 5,26% do PIB mundial, em comparação com 7,95% em 2012. Em dez anos, uma contração de 33,85%<sup>19</sup>. Em 2023, o ano da volta de Lula à Presidência, o PIB do Brasil cresceu 1,6% e o da região, 2,3%.

Na cúpula de Joanesburgo, o Brasil propôs a criação de um grupo de trabalho para estudar a adoção de uma moeda alternativa ao dólar para os intercâmbios comerciais entre os membros dos BRICS+. Na declaração

---

17. J.D. Sachs: «The Perils and Promise of the Emerging Multipolar World» em *Common Dreams*, 6/6/2024.

18. J. O’Neill: «Does an Expanded BRICS Mean Anything?» em *Project Syndicate*, 25/8/2023.

19. Juan Pablo Álvarez: «Latin America’s Contribution to Global GDP Declines by One-Third over the Past Decade» em *Bloomberg*, 22/9/2022.

final, porém, não houve qualquer menção à criação de uma moeda comum do bloco, nem a passos concretos para a desdolarização do comércio internacional, uma ideia defendida publicamente por Lula e por Putin que permitiria à Rússia minimizar o impacto das sanções internacionais impostas por EUA e UE após a invasão da Ucrânia. Passado um ano, a desdolarização não foi além de uma aspiração retórica. Até os empréstimos do NDB continuam sendo feitos em dólares e euros, e só em pequena parte em renminbis chineses<sup>20</sup>.

O «banco do Sul global», como Lula já o definiu com certo excesso de entusiasmo, não passa, por enquanto, de uma operação relativamente pequena, com somente oito países membros (além dos BRICS originais, Egito, Bangladesh e Emirados Árabes Unidos), que,

**O «banco do Sul global», como Lula já o definiu com certo excesso de entusiasmo, não passa de uma operação relativamente pequena**

em nove anos de funcionamento, aprovou empréstimos para 96 diferentes projetos – em sua maioria nas áreas de infraestrutura e transporte – em um valor total de 32,8 bilhões de dólares. Em comparação, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), criado em 1959 e com sede em Washington, tem 739 projetos em andamento na América Latina, em um valor total de 58 bilhões de dólares. O Brasil exerce a presidência rotatória NDB no período entre 2020 e 2025.

Durante o governo Bolsonaro, o presidente foi um economista neoliberal, Marcos Troyjo, substituído após a posse de Lula: a ex-presidenta brasileira Rousseff foi nomeada para a Presidência do Banco em março de 2023 e permanecerá no cargo até julho de 2025.

Apesar de seu inegável peso econômico, o bloco BRICS+ não tem uma estratégia geopolítica clara ou unitária. A influência nas Nações Unidas e no sistema multilateral é limitada, também, pelos escassos recursos colocados à disposição pelos países do bloco. Na declaração conjunta dos ministros de Relações Exteriores dos BRICS+, assinada em 10 de junho de 2024<sup>21</sup>, por exemplo, há grande ênfase dedicada à «escalada sem precedentes da violência na Faixa de Gaza como resultado da operação militar

---

20. Segundo os escassos dados disponíveis no site do NDB, <[www.ndb.int](http://www.ndb.int)>, em seus nove anos de existência o banco aprovou 96 projetos, com financiamentos totais de 32,8 bilhões de dólares. Deste montante, as moedas utilizadas foram dólares (19,9 bilhões), euros (3 bilhões) e renminbis (5,3 bilhões). Acesso em 16/7/2024.

21. Joint Statement of the BRICS Ministers of Foreign Affairs/International Relations, 10/6/2024, disponível em <[www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/37860/Joint\\_Statement\\_of\\_the\\_BRICS\\_Ministers\\_of\\_Foreign\\_AffairsInternational\\_Relations](http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/37860/Joint_Statement_of_the_BRICS_Ministers_of_Foreign_AffairsInternational_Relations)>.

israelense», com «catastróficos resultados humanitários», e à necessidade de «implementação efetiva da resolução 2728 do Conselho de Segurança da ONU para um cessar-fogo imediato, duradouro e sustentável». Ao mesmo tempo, as contribuições financeiras dos BRICS+ para a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês), a agência da ONU que apoia a população palestina em Gaza e em toda a região, têm sido pouco mais que simbólicas<sup>22</sup>.

O Brasil é também integrante do G-20, o grupo das maiores economias globais, e em 2024 exerce a Presidência rotativa da entidade. Uma das iniciativas mais emblemáticas defendida pela Presidência brasileira foi a criação de um imposto de renda mínimo sobre a fortuna dos cerca de 3.000 bilionários (em dólares) do mundo, que controlam hoje cerca de 13% do PIB global. Segundo cálculos do economista francês Gabriel Zucman, a quem o governo brasileiro encomendou um estudo técnico para basear a proposta, quando implementado, este imposto poderia arrecadar entre 200 e 250 bilhões de dólares por ano<sup>23</sup>. Enquanto países do G-7 como a França e, com ressalvas, os EUA expressaram apoio à proposta, o único país dos BRICS+ que aderiu foi a África do Sul. China, Índia, Rússia e Arábia Saudita, até o momento de escrita deste texto, ficaram em silêncio.

Tendo perdido, pelo menos provisoriamente, a aposta pela integração sul-americana, o Brasil tenta encontrar um ponto de equilíbrio entre o Sul global, os EUA e as democracias europeias, ameaçadas pela ascensão da extrema direita. «No caso do Brasil, jogamos com duas posições: a aliança com sociais-democratas pelo mundo e a aliança com os países em desenvolvimento, como os BRICS», explica Celso Amorim, o grande estrategista internacional do governo Lula. «É um mundo complicado. Temos uma forma muito complicada da organização do poder. As ameaças e os conflitos abertos estão aí. Na Ucrânia, as superpotências se opõem. Ao mesmo tempo, o conflito de Israel engole tudo e mexe com as políticas internas dos países»<sup>24</sup>.

---

22. Em 2023, as contribuições dos BRICS+ para a UNRWA foram: Emirados Árabes Unidos, 15 milhões de dólares; Índia, 5 milhões de dólares; Rússia, 2 milhões de dólares; Arábia Saudita, 2 milhões de dólares; China, 1 milhão de dólares; Brasil, 75.000 dólares. África do Sul, Egito, Etiópia e Irã não fizeram qualquer contribuição. «2023 Confirmed Pledges towards UNRWA's Programmes as 31 2023», disponível em <[www.unrwa.org/](http://www.unrwa.org/)>.

23. O informe «A Blueprint for a Coordinated Minimum Effective Taxation Standard for Ultra-high-net-worth Individuals» foi divulgado em 25 de junho de 2024, disponível em <[www.taxobservatory.eu/publication/a-blueprint-for-a-coordinated-minimum-effective-taxation-standard-for-ultra-high-net-worth-individuals/](http://www.taxobservatory.eu/publication/a-blueprint-for-a-coordinated-minimum-effective-taxation-standard-for-ultra-high-net-worth-individuals/)>.

24. Jamil Chade: «Amorim: avanço ultraconservador é o maior desde 45 e Lula está 'preocupado'» em *UOL*, 12/6/2024.

## América Latina, multipolaridade e não alinhamento ativo

A próxima cúpula dos chefes de Estado dos BRICS+ acontecerá em Kazan, na Rússia, no final de outubro de 2024. Para o regime de Putin, será uma ocasião importante para mostrar ao mundo que o país não está isolado, apesar da invasão da Ucrânia e das sanções ocidentais. Segundo o ex-presidente russo e atual vice-presidente do Conselho de Segurança do país, Dmitry Medvedev, «dezenas de países» aspiram a entrar nos BRICS+, e esta seria uma resposta aos esforços do Ocidente para «preservar as regras que estão em vigor até agora (...), manter sua predominância e continuar a obter o que recebiam antes: recursos materiais, naturais e humanos (...) bem como para manter a oportunidade de ditar suas condições para o mundo inteiro»<sup>25</sup>.

Ainda que o discurso com tons anticolonialistas de Medvedev esteja em evidente contradição com a prática da Rússia de usar a força das armas para dirimir disputas políticas ou diplomáticas, esta retórica parece estar tocando percepções e sentimentos profundos no Sul global. China e Rússia têm frequentemente se alinhado na crítica à ordem internacional liderada pelos EUA nas questões ligadas à paz e à segurança, e compartilham uma ferrenha oposição a qualquer tipo de supervisão internacional (definida como ingerência) sobre temas que consideram como puramente internos: em primeiro lugar, o respeito pelos direitos humanos. Há, no entanto, uma diferença significativa na estratégia dos dois países e em sua atuação nas Nações Unidas.

A China não contesta a norma da não-mudança de fronteiras territoriais a partir de agressão militar (embora, evidentemente, do ponto de vista chinês essa norma não se aplique ao caso de Taiwan). Mas, no Conselho de Direitos Humanos da ONU, o país vota rotineiramente contra qualquer resolução para monitorar ou condenar praticamente qualquer abuso cometido por qualquer governo, e se opõe ao próprio conceito de pressão internacional. Como escreveu o ex-diretor executivo de Human Rights Watch, Kenneth Roth, «na opinião de Pequim, o Conselho deveria ser reduzido a um fórum para uma conversa educada e geral entre os governos, com a devida deferência à interpretação que cada nação soberana tem sobre os direitos humanos»<sup>26</sup>. A China defende uma visão que, essencialmente, reduz as obrigações em matéria de

---

25. «Medvédev: Docenas de países aspiran a unirse a los BRICS» em *RT*, 17/6/2024.

26. Kenneth Roth: «How Putin and Xi Are Trying to Break Global Human Rights» em *Foreign Policy*, 27/10/2022.

direitos humanos à capacidade de melhorar o padrão de vida da população e garantir o crescimento da economia. Segundo a posição oficial chinesa, «os interesses do povo são onde a causa dos direitos humanos começa e termina. Aumentar o sentimento de ganho, felicidade e segurança das pessoas é a busca fundamental dos direitos humanos, bem como o objetivo final da governança nacional. (...) Nós nos opomos ao uso dos direitos humanos como desculpa para interferir nos assuntos internos de outros países»<sup>27</sup>. É uma visão radical, que nega a noção de direitos individuais e agrada a muitos países em desenvolvimento, que querem manter as melhores relações possíveis com Pequim e, ao mesmo tempo, evitar qualquer censura em relação a suas próprias ações.

A Rússia, ao contrário da China, não goza de grande simpatia internacional e, há tempos, não tem mais um peso econômico à altura de seu ainda poderoso arsenal nuclear. Nos últimos anos, a narrativa de Putin se concentrou na defesa de supostos valores tradicionais de família, pátria e religião, e no ataque ao cosmopolitismo, à tolerância e à decadência das elites ocidentais. Um discurso que ressoa na retórica de líderes autoritários de extrema direita mundo afora, de Donald Trump a Jair Bolsonaro, de Recep Erdoğan a Viktor Orbán. Enquanto a China investe recursos e energias para construir um *soft power* global que possa concorrer com o dos EUA, o aparato de propaganda e desinformação russo se concentra em destacar qualquer coisa que possa fazer a vida no Ocidente parecer ruim, e em negar os fatos que possam afetar a imagem da Rússia.

Na duríssima disputa pela primazia global entre China e EUA, a América Latina é hoje pouco mais que uma espectadora. Para mudar de patamar e adquirir algum protagonismo real, a região deverá modificar profundamente seu modelo de desenvolvimento, apostando numa reindustrialização ambientalmente sustentável e em políticas ativas de redução das desigualdades sociais e econômicas, adaptando-se à nova fase da economia digital. Nenhum país, nem o Brasil ou o México, tem condições de competir sozinho na arena global. A integração regional deveria urgentemente passar da retórica à construção de instituições e burocracias sólidas, autônomas e alternativas à OEA. As futuras entidades regionais deveriam ser a expressão de interesses materiais concretos dos vários países, incorporando mecanismos de inclusão social e contar com estruturas institucionais robustas e de relativa independência em relação aos governos nacionais e espaços de participação de entidades da sociedade civil. Desta forma, não poderão ser destruídas com uma canetada, a depender do resultado das eleições nacionais, como aconteceu com a Unasul.

---

27. Wang Yi: «A People-Centered Approach for Global Human Rights Progress», Genebra, 22/2/2021, disponível em <[http://geneva.china-mission.gov.cn/eng/dbdt/202102/t20210222\\_9899531.htm](http://geneva.china-mission.gov.cn/eng/dbdt/202102/t20210222_9899531.htm)>.

Para um país como o Brasil, com níveis de desenvolvimento econômico e social intermediários, capacidade militar limitada e grande tradição diplomática, a participação em diferentes formas de cooperação internacional é o caminho a ser perseguido. Estas formas agregam países e atores diversos, com níveis de institucionalização desiguais, e podem produzir bens públicos variados. É crucial rejeitar o modelo de uma nova Guerra Fria, em que um dos lados deve ser escolhido. Nesse contexto, os BRICS+ podem ser uma dentre tantas formas de agregação. Inevitavelmente, será um espaço onde as contradições da ordem internacional sob hegemonia norte-americana serão salientadas e criticadas. Em outros espaços de interação, como a ONU, o Brasil poderá defender a lógica dos direitos humanos, da desnuclearização e da proteção do meio ambiente.

Do ponto de vista das relações internacionais, o interesse estratégico da América Latina deveria ser a construção uma política comum de *não alinhamento ativo*, buscando equidistância de Washington e Pequim, mas também o estreitamento de relações mais próximas e robustas com os países da África e da Ásia central. Como escreveram agudamente Carlos Fortín, Jorge Heine e Carlos Ominami, «[e]ste não alinhamento será proativo e efetivamente não alinhado. Ele buscará oportunidades para expandir, em vez de limitar, os laços de nossos países com o vasto mundo não ocidental que está surgindo diante de nossos olhos e que moldará o novo século»<sup>28</sup>.

Seria um erro, porém, imaginar uma diplomacia latino-americana exclusivamente centrada nos interesses econômicos e que desconsidere os valores políticos comuns e a experiência histórica concreta da região. Gostemos ou não, a América Latina é o «extremo Ocidente», na brilhante síntese do cientista político francês Alain Rouquié, em que os valores da democracia liberal são profundamente arraigados. Desde a independência, os Estados da região, até durante os frequentes regimes autoritários, nunca reivindicaram qualquer outro princípio de legitimidade além da soberania popular através das urnas (a única exceção é a Cuba pós-revolucionária). Ao sul do Rio Bravo, não há o equivalente a «valores asiáticos» ou «autenticidade africana». Há, ao contrário, uma longa tradição de luta pela defesa dos direitos humanos e, para citar Hannah Arendt, pelo «direito de ter direitos». Como consequência deste esforço coletivo, em quase todos os países sul-americanos os responsáveis pelos crimes das ditaduras militares dos anos 1960-1980 foram processados e punidos – o Brasil foi a grande exceção de impunidade. Juntamente com a

---

28. C. Fortín, J. Heine e C. Ominami: «El no alineamiento activo: un camino para América Latina» em *Nueva Sociedad* edição digital, 9/2020, disponível em <nuso.org>. O conceito foi ampliado em um livro com curadoria dos mesmos autores: *El no alineamiento activo y América Latina – Una doctrina para el nuevo siglo*, Catalonia, Santiago, 2021.

Europa, a América Latina é a região onde mais se realizaram processos por crimes internacionais<sup>29</sup>, e onde há uma importante jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, construída ao longo de décadas.

A América Latina é um continente que sofre com inaceitáveis níveis de desigualdade, de violência, de racismo, de abusos dos aparatos repressivos dos Estados. Os mecanismos de defesa dos direitos humanos das Nações Unidas e do sistema interamericano têm sido instrumentos fundamentais na luta para o progresso e a consolidação democrática da região. Tradicionalmente, os adversários destes mecanismos se encontravam nas forças políticas e nos governos de direita. Hoje, a crescente influência chinesa e a aparente consolidação de um multipolarismo com viés autoritário representam novas ameaças.

A redefinição dos equilíbrios de poder global vem criando instabilidade e espaços para a voz das armas. O número de conflitos armados – e de vítimas – vem crescendo desde 2011, como mostram os dados do Conflict Data Program da Universidade de Uppsala (UCDP)<sup>30</sup>. Os mecanismos multilaterais de prevenção de conflitos e de negociação diplomática criados e aperfeiçoados no âmbito das Nações Unidas desde 1945 estão emperrados. As instituições multilaterais têm carências inegáveis, como a falta de representatividade do Conselho de Segurança da ONU e a desigualdade do regime de não proliferação nuclear, mas o cenário global que vem se desenhando, com o uso cada vez mais generalizado da violência de Estado e da rejeição aos direitos humanos, é tão assustador quanto perigoso. A possível volta de Donald Trump à Casa Branca nas eleições de novembro de 2024 abre um cenário especialmente preocupante para o futuro das Nações Unidas e da cooperação internacional.

É tempo de reconstruir um sistema multilateral mais justo e adequado ao século XXI, e a América Latina tem um papel importante a desempenhar. Em tempos de nacionalismos destrutivos e necessidades prementes de bens públicos globais, o investimento em instituições internacionais e regionais torna-se crucial. Novas coalizões deverão ser construídas para fazer avançar diferentes agendas de cooperação, seja no campo econômico, seja no campo ambiental, seja na defesa dos direitos humanos. ☒

---

29. Kai Ambos: «Latin American and International Criminal Law: Introduction and General Overview» em *International Criminal Law Review* vol. 10 Nº 4, 2010.

30. V. <<https://ucdp.uu.se/>>.